**AS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃ PRODUÇÃO E A PLATAFORMA ECONÔMICA- JURÍDICO – REGULATÓRIA DO BRASIL E DA GUINÉ-BISSAU**

Antonio Correia Junior[[1]](#footnote-2)\*

**RESUMO**

Apresenta-se nesse artigo um levantamento do estudo da arte relativo à Exploração e Produção de Petróleo e Gás – *upstream* – caracterizando a atividade no Brasil dentro dos padrões jurídicos e regulatórios; e a identificação do modelo atual adotado pela Guiné-Bissau e por comparar o com o modelo brasileiro de exploração e produção. O objetivo foi posicionar o ambiente jurídico como critério para atração de investimentos. O regime jurídico adotado pelo Brasil é o de Concessão e mais recentemente, de Partilha para as áreas de exploração do pré-sal, acompanhando a maioria dos países com atividades no setor. Na Guiné-Bissau, o regime é o pouco usual *Join Venture*. Com a atividade de E&P ainda incipientes, a Guiné-Bissau pode-se espelhar na experiência brasileira que tornou o país auto-suficiente em petróleo paralelamente empreendendo mudanças na legislação e na economia.

**Palavras-chave**: exploração e produção, jurídico-regulatório, petróleo, elementos relevantes, Brasil, Guiné-Bissau.

**ABSTRAC**

We present in this article a survey of the study of art on the Exploration and Production of Oil and Gas*-* upstream*-* characterizing the activity in Brazil within the legal and regulatory standards Identifying the current model adopted by the Guinea-Bissau with the Brazilian model of E & P in order to position the legal environment as a criterion for investment attraction. The framework adopted by Brazil's Concession and more recently, Sharingin the areas of operation of the pre-salt, accompanying most countries with activities in the sector. In Guinea-Bissau, the regime is unusual Join Venture. With the activity of E & P still incipient in Guinea-Bissau can the Brazilian experience that made the country self-sufficient in oi undertaking parallel changes in law and economics.

**INTRODUÇÃO**

A exploração e produção - E&P de hidrocarbonetos e gás, dada a importância econômica e os altos riscos e investimentos envolvidos, antes de se darem na prática, precisam de um arcabouço jurídico-regulatório que lhes dê suporte, ordenando as atividades e definindo como o Estado se envolve e se relaciona com os diferentes agentes dessa indústria.

Segundo estudos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (2009) o regime jurídico-regulatório adotado por determinado país produtor é, sobretudo, um reflexo de suas instituições políticas, do nível de abertura econômica e da importância do petróleo em sua economia, ou seja: de seu arcabouço legal – constitucional e infraconstitucional e de seu nível de envolvimento e participação na atividade de exploração e produção.

Considerando que de acordo com Agência Internacional de Energia o petróleo permanecerá como principal fonte de fornecimento de energia, com uma taxa crescente de consumo, chegando a participação de 35,4 % na matriz energética mundial por volta do ano de 2030 (IEA, 2003) e que sua E&P representa a possibilidade de fortalecimento econômico dos países e com consequente melhoria no campo social, a regulação jurídica e a regulação econômica são fundamentais para que o Estado assuma a função não só de garantir a segurança das relações e dos contratos, mas também de dar efetividade aos direitos sociais, garantindo uma sociedade justa e solidária

Com essa estimativa de consumo todas as reservas de petróleo deverão ser exploradas. A Guiné Bissau – frente à exploração produção tendo como referência o modelo adotado pelo Brasil.

A Guiné Bissau, segundo a associação comercial internacional para os mercados lusófonos- ACIML está entre as nações menos desenvolvidas do globo e entre os 20 mais pobres países, e depende fortemente da agricultura e da pesca.  E, embora possua reservas petrolíferas, devido aos altos custos, a prospecção de petróleo e de fosfato e outros recursos minerais não são objetivos a curto-prazo. Atualmente o país produz 400 mil barris/dia. Mas, dada a crescente necessidade de petróleo no mundo, é possível que haja uma mudança de atitude com relação às reservas.

Há ainda uma questão subjacente à exploração e produção que depois de grandes e alguns recentes acidentes ganha cada vez mais espaço na esfera jurídico-regulatória, é a questão ambiental.

Questões relativas à como os países ordenam as atividades petrolíferas? Como envolve e relaciona-se com os diferentes agentes dessa indústria? Como se dá a relação do chamado Estado hospedeiro e as *Oil Company* (OC´s)? O que é uma *National Oil Company* (NOC)? Constituíram-se na problemática do estudo.

A metodologia usada neste artigo teve por base os sites e estudos oficiais e de órgãos voltados ao estudo da matéria. A leitura de dissertações e notas técnicas foram de grande valia para a compreensão do tema e para dar cabo às intenções da pesquisa. Dada a especificidade do tema, a internet mostrou-se fundamental para a coleta de dados. Revisões bibliográficas. Obviamente que a Petrobrás será bastante citada dada a importância da mesma para o setor petrolífero brasileiro.

**OS PADRÕES JURÍDICOS E REGULATÓRIOS DA ATIVIDADE DE E&P DE PETRÓLEO E GÁS**

Há registros de prospecção e lavra de petróleo em 1858, com a outorga de D. Pedro II a José Barros e Frederico Hamilton do direito de exploração de petróleo, em Camuru (BA), pelo período de 30 anos. Desde então o consumo – mundial e brasileiro as formas de diálogo entre governo e iniciativa privada foram se modificando.

Apesar do campo de Candeias na Bahia, considerado o primeiro campo comercial, *onshore* de petróleo do Brasil, tendo sido descoberto em 1941 (PETROBRAS, 2008) demorou doze anos depois dessa descoberta até que o governo de Getúlio Vargas instituiu o monopólio estatal da pesquisa, lavra refino e transporte de petróleo e seus derivados, por meio da Lei 2004. Para administrar essas atividades o governo criou, em 1953 a Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, com o monopólio estatal do petróleo. Nessa época a produção era de 2.700 barris por dia (bpd). O monopólio nesse estágio inicial fora decisivo, pois a expectativa de descobrir petróleo era muito baixa e os riscos muito elevados, além de outras razões de natureza fiscal e política não configuravam um ambiente que conseguisse atrair o interesse das empresas estrangeiras (*majors*) em prospectar petróleo no Brasil.

A Petrobrás, durante 40 anos, ditou as regras da indústria petrolífera nacional. Com o foco na produção *onshore*, em 1960 inicia-se a atividade de prospecção *offshore.*

Em 1973 e 1979, o mundo vivenciou duas crises do petróleo tendo à frente os países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e que colocaram o mundo em alerta para a dependência energética. Assim sendo, o Brasil passou a perseguir sua auto-suficiência e entre os acertos para tanto, em 1995, quebrou o monopólio da Petrobrás. Em 1997 lançou a Lei 9.478/97 conhecida como a Lei do Petróleo que dispõe “sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dá outras providências.

Mas, de forma geral os elementos mais relevantes para definir o modo por meio do qual o Estado ordenará as atividades petrolíferas e como se envolverá e se relacionará com os diferentes agentes dessa indústria, são os seguintes: Propriedade dos hidrocarbonetos; Instrumento jurídico típico celebrado entre o país hospedeiro e a OC; Agentes governamentais envolvidos; fases contratuais; mecanismos de controle de produção; papéis/ responsabilidades da OC e do governo do país hospedeiro; Contrapartidas recebidas pelas OCs; Mecanismos de escolha e contratação das OCs; Mecanismos de remuneração do Governo; Propriedade das instalações utilizadas na exploração e produção; Dispositivos de revisão contratual e disputa; Controles e limites de comercialização; Mecanismos de incentivo à transferência de tecnologia e ao conteúdo local; Mecanismos de individualização (unitização) da produção (BNDES, 2009).

A forma de relacionar as atividades e os agentes modificam-se ao longo do tempo em função da quantidade e qualidade do hidrocarboneto, da situação institucional do país e dos custos envolvidos, por exemplo. Acompanhando-se as mudanças ocorridas na legislação brasileira sobre o tema, como visto anteriormente, verifica-se como o ambiente jurídico regulatório é decisivo para a continuidade e segurança da atividade. A chamada lei do Petróleo (9.478/97), por exemplo, não contemplava as características intrínsecas à indústria do gás fato que forçou o governo a instituir a lei do gás (11.909/09).

Na época do monopólio da Petrobrás (entre 1953 e 1997) os contratos de serviço foram muito utilizados e chegaram a ser adotados em países como o México (anos 50) e no Irã e no Iraque (anos 60). No estudo do BNDES (2009) com os 10 maiores produtores e detentores de reservas de petróleo e gás natural nenhum desses Estados hospedeiros utiliza atualmente os contratos com cláusula de risco como forma de atrair OCs. Assim, “pode-se dizer que esse tipo de contrato perdeu importância no cenário internacional, cedendo espaço aos regimes da Concessão e PSCs”.

INSTRUMENTO JURÍDICO TÍPICO CELEBRADO ENTRE O PAÍS HOSPEDEIRO

Cada regime tem seu instrumento jurídico típico e é o que diferencia de forma mais clara, os regimes jurídico-regulatórios, ou os Contratos;

Os regimes podem ser instrumentalizados por meio dos seguintes contratos:

1. Na Concessão, os contratos de concessão, contratos de licença e o *lease;*
2. No PSC, os contratos de partilha da produção;
3. No Contrato de Serviço, os contratos de prestação de serviços, com ou sem cláusula de risco;
4. Na *Joint Venture*, os atos constitutivos e demais documentos societários necessários à formação de uma Sociedade de Propósito Específica - SPE.

No Brasil, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural são exercidas mediante Contratos de Concessão, precedidos de Licitação, observando-se os dispositivos da Lei 9.478/97 e demais normas suplementares.

**PROGRAMA ANUAL DE PRODUÇÃO**

O programa Anual de Produção deve incluir, além das previsões de produção, as previsões de movimentação de petróleo, de gás natural e de água, a discriminação da previsão de queimas e perdas de gás natural, a previsão de injeção de fluidos especiais nos reservatórios com a finalidade de recuperação melhorada, bem como de produção e descarte de resíduos sólidos oriundos do processo de produção. Está regulamento através da Portaria ANP nº 100, de 20 de junho de 2000, consiste de 5 (cinco) Planilhas e um Anexo, a saber:

(i) Planilha 1 - Previsões de Produção de Petróleo e de Gás Natural;

(ii) Planilha 2 - Previsão de Movimentação de Gás Natural;

(iii) Planilha 3 - Previsão de Produção e Movimentação de Água;

(iv) Planilha 4 - Previsão de Queimas e Perdas de Gás Natural;

(v) Planilha 5 - Previsão de Injeção de Fluidos Especiais; e

(vi) Anexo 1 - Informações Complementares.

**RESERVAS ESTRATÉGICAS DE HIDROCARBONETOS**

Depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, no ano seguinte ao daquela crise foi criada, por um grupo de países integrantes da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, a Agência Internacional de Energia - AIE, tendo como principais objetivos: (i) a implementação de um sistema de estoques de combustíveis, a fim de reduzir a vulnerabilidade frente a interrupções na oferta do produto; (ii) o desenvolvimento de políticas energéticas para substituição do petróleo e (iii) a cooperação com produtores e consumidores de petróleo não associados à OCDE.

O estoque estratégico pode ser composto por petróleo ou seus derivados, na forma de gasolina, destilados médios e óleos combustíveis pesados, sendo que, por razões financeiras prefere-se manter estoques na forma de óleo bruto, pois, além de ser mais barato e de melhor armazenamento, o petróleo é menos corrosivo que os derivados, podendo ser guardado por maior período, sem se deteriorar. Em termos de quantidade o estoque estratégico, estabelecido pela AIE, seja ele emergencial ou de segurança, deve ser equivalente a 90 (noventa) dias de importações líquidas de petróleo e derivados de cada país-membro que tenham sido verificadas no ano anterior. Ou, quando a oferta de petróleo de um determinado país for inferior a 7% do valor observado no mesmo período do ano anterior, a reserva estratégica poderia ser gradativamente liberada para consumo interno do mesmo país.

No Brasil essas regras foram definidas pelo CNPE, seguindo as deliberações tomadas por meio da Resolução nº. 8 de 21 de julho de 2003, que fixou como premissa que o Ministério de Minas e Energia, baseando-se nos estudos feitos pela ANP, deverá sempre estabelecer a relação ideal entre as reservas e a produção de petróleo e gás natural, preservar o interesse nacional e, deste modo, assegurar anormalidade do abastecimento de petróleo e seus combustíveis derivados em todo o território brasileiro.

PAPÉIS/ RESPONSABILIDADES DA OC E DO GOVERNO DO PAÍS HOSPEDEIRO

Esse aspecto está relacionado com modo de atuação da OC em cada país produtor e com o nível de envolvimento do país na atividade de exploração e produção. São as OCs que detêm, indiscutivelmente, a *expertise* necessária para a exploração das reservas, daí o seu papel quase sempre mais destacado na operação do campo. Entretanto, podem existir diferenças relevantes no que diz respeito à sua área e responsabilidade de atuação.

Dependendo do contexto a OC pode atuar de forma isolada, como responsável única e exclusivamente pela extração dos hidrocarbonetos, ou em conjunto com entidades do Governo ou mesmo outras OCs (por meio de parcerias).

Como o regime do Brasil é em concessão o papel do Estado é o de regular e fiscalizar as atividades de E&P executadas pelas OCs. E quanto ao risco da atividade assumido pelo Estado hospedeiro, na concessão o Estado não corre risco exploratório ou comercial advindo da venda do petróleo, uma vez que a OC tem o direito exclusivo de explorar, extrair e comercializar a produção.

De forma resumida tem-se que no caso para quem trabalho no regime de concessão o papel da OC é de Planejamento e execução; e o Papel do Governo é de Agente regulador (regulamentação, acompanhamento e controle do processo).

DISPOSITIVOS DE REVISÃO CONTRATUAL E DISPUTA:

É nesse item que a regulamentação jurídica se apresenta de fato como a segurança jurídica que o país poderá propiciar aos investidores. A segurança jurídica, a situação político-econômica do país produtor, assim como da instabilidade de suas instituições governamentais, acabam sendo fatores da atratividade para investimentos das OCs no referido país.

No caso brasileiro é a ANP, conforme previsto na Lei do Petróleo, o órgão encarregado de resolver conflitos entre os agentes econômicos e entre esses e os consumidores. A Lei do Petróleo também estabelece que se deve dar ênfase à arbitragem e conciliação. A explicação é que “tais procedimentos são compatíveis com a celeridade das decisões esperadas de um órgão regulador, agindo de forma rápida e não criando impasses ou maiores prejuízos ao mercado”. A arbitragem é mais usada no caso de disputas nas quais se requer grande especialização técnica dos árbitros e existe necessidade de sigilo. Nesse aspecto, a própria Lei do Petróleo estabelece que os contratos de concessão devem prever as regras de solução de controvérsias, inclusive a conciliação e arbitragem internacional.

MECANISMOS DE INCENTIVO À TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA E AO CONTEÚDO LOCAL:

Considerando-se que a atividade de E&P trata de uma geração de recursos finitos, alguns países produtores, em especial aqueles subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, impõem às OCs o cumprimento rígido de cláusulas visando o fomento do parque industrial local, a geração de novos empregos, o treinamento e a qualificação da mão-de-obra local, assim como o aumento do nível tecnológico do país (BNDES, 2009).

A Guiné-Bissau é um país essencialmente agrícola, com a predominância da cultura de castanha de caju, a principal fonte de moeda estrangeira. A economia é pouco diversificada e a transformação industrial está em fase embrionária. Os setores mineiros e petrolíferos não foram ainda objeto de exploração[[2]](#footnote-3), embora haja registros de várias descobertas através da prospecção de petróleo *offshore*. Em 1992 estudos demonstraram um potencial de 1,1 bilhões de barris de petróleo pesado num bloco da zona de gestão comum entre o Senegal e a Guiné-Bissau. Os trabalhos de prospecção permitiram identificar 12 perfurações com interesse econômico, entre 85 tentativas[[3]](#footnote-4). Mas, até ao momento, nenhum resultado sobre a viabilidade comercial deste recurso mineral foi revelado.

O norte e o sul do país poderão ter reservas de petróleo partilhadas com o Senegal, o que sugere uma situação similar ao conceito de unitização veste no *item* 2.14. Vários operadores, incluindo a italiana *Eni*, a britânica *Sterling Energy* e a malásiana *Marmore* fizeram furos exploratórios na zona Norte. Consideráveis ​​reservas de fuelóleo (óleo combustível) foram identificadas, mas requerem testes adicionais para determinar o seu valor comercial antes do início da exploração. Nos últimos anos, várias empresas estrangeiras, em colaboração com a empresa nacional Petroguim[[4]](#footnote-5) (a NOC da Guiné-Bissau), atuaram no setor petrolífero, sob a forma de ***joint-venture***. Alguns especialistas da indústria petrolífera acreditam que a Guiné-Bissau poderia produzir 30 000 a 60 000 barris por dia. Há várias iniciativas no campo legal e político para a criação de um ambiente favorável à atração de potenciais investidores.

1.

O entanto, as frequentes interrupções da ordem constitucional não permitiram ao Governo organizar, de forma eficaz, o ambiente econômico e judicial, de modo a promover o desenvolvimento do setor privado. A instabilidade política, a ineficácia do sistema legal e a corrupção, nomeadamente, bloqueiam os investimentos.

A administração pública na Guiné-Bissau está a ser confrontada com deficiências das quais as mais significativas são a insuficiência e a inadequação do quadro institucional, legal e regulamentar. Infelizmente, a instabilidade política recorrente no país ainda não permite alcançar os objetivos desejados. Como visto as atividades de E&P pelos altos riscos e investimentos envolvidos, necessitam de maturidade institucional e estabilidade econômica para se desenvolverem

.

Para o êxito da diversificação da economia, os desafios a superar são: i) a fragilidade do processo democrático e a instabilidade política, incluindo interferências recorrentes da hierarquia militar na vida política; ii) a fraca capacidade institucional; iii) a baixa diversificação da economia e a sua vulnerabilidade a choques externos; iv) as deficientes infraestruturas, nomeadamente de energia e v) a deficiente gestão das finanças públicas.

Com mais tradição na indústria petrolífera e tendo vivenciado várias fases dessa indústria tanto em termos tecnológicos como jurídicos regulatórios, o estudo e observação do comportamento do Brasil tem muito a contribuir com o desenvolvimento desse setor na Guiné-Bissau. Mas, sem dúvida, o ambiente institucional e jurídico-regulatório brasileiro é um diferencial competitivo com relação a países como a Guiné-Bissau, mais difícil de ser alcançado do que certamente, apenas encontrar petróleo e/ou gás.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conclui-se de modo geral que o modelo de exploração e produção adotado pelo Brasil é um pouco diferentes com a Guiné-Bissau. O modelo ou regime jurídico adotado pelo Brasil é do concessão e mais recentemente de partilha para as áreas de exploração e produção de petróleo, acompanhada a maioria dos países com atividade no setor. Na Guiné-Bissau o regime é pouco usual *join venture* com atividade de exploração e produção ainda incipientes. Tendo escolhido o regime de *Joint Venture* a Guiné-Bissau em termos quantitativos dos regimes utilizados pela maioria dos países do globo. O Brasil com a descoberta do pré-sal diferencia-se um pouco mais da realidade da Guiné-Bissau em quantidade de recursos e em avanço legal, uma vez que os contratos de partilha começam a compor o quadro jurídico-regulatório ao lado dos Contratos de concessão. No entanto, as possibilidades de boas trocas de informações entre os dois países apresentam-se satisfatória dada as boas relações dos países africanos e o governo brasileiro.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Bi ocombustívei s – ANP. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis*. Rio de Janeiro: AN P, 2009. Disponível em: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)

BRASIL. *Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.* Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Dispo nível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 25. Agosto 2013.

BNDES. Estudos de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás natural no Brasil. São Paulo, 2009

Evolução da oferta e da demanda de gás natural no Brasil. *BNDES Setorial*, n. 24, set. 2006, p. 35-68.htm>. Acesso em: 28 set. 2013

JÚNIOR SILVA, Ailton Cardozo da. **A regulação jurídica da indústria de petróleo no Brasil** - o risco regulatório na indústria de petróleo brasileira e a tendência da jurisprudência das cortes judiciais. Dissertação. Salvador: UNIFACS, 2006. 99 f.;

Ministério de Minas e Energia. Novo marco regulatório: pré-sal e áreas estratégicas. Brasília,DFMME,2009a.Disponívelem:<http://www.mme.gov.br/mme/galerias/arquivos/pre\_sal/marcoregulatorio.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

PETROBRAS. *Plano de Negócios*, vários anos. Disponível em: www2.petrobras.com.br/portal/frame\_ri.asp?pagina=/ri/port/index.asp&lang=pt&area=i *Relatório Anual 2008*, Rio de Janeiro, 2009.

*Projeto de Lei nº 5.940, de 31 de agosto de 2009c.* Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/Projetos/PL/2009/msg715-090831..

PRATES, C. P. *et al*. Setor de petróleo e gás natural: perfil dos investimentos. *BNDES Setorial*, n. 22, set. 2005, p. 3-27.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do Petróleo** – as joint ventures na indústria do petróleo. Rio de Janeiro, Editora Renovar, 2ª Ed.,2003.

1. \* Formado em Gestão de Tecnologia da Informação. E-mail: Antonio.correiajunior@hotmail,com

Artigo apresentado à Faculdade Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Petróleo e Gás, sob a orientação da Professora Ms Marilda dos Santos Rocha. Fortaleza-Ce 2015 [↑](#footnote-ref-2)
2. [↑](#footnote-ref-3)
3. [↑](#footnote-ref-4)
4. <http://www.petroguin.com/guinea-bissau> [↑](#footnote-ref-5)